

Отримано: 21 лютого 2017 р.*Прорецензовано:* 27 лютого 2017 р.*Прийнято до друку:* 07 березня 2017 р.

Дем'янчук О. І., Іванова А. А. Оцінка ефективності фіскальної децентралізації місцевих бюджетів України / О. І. Дем'янчук, А. А. Іванова // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. – Острог: Вид-во НУ«ОА», березень 2017. – № 4(32). – С. 124–128.

УДК: 336.26

JEL-класифікація: H3

Дем'янчук Ольга Іванівна,*кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів, обліку і аудиту
Національного університету «Острозька академія»***Іванова Аліна Анатоліївна,***студентка 5-го курсу економічного факультету Національного університету «Острозька академія»*

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

У статті досліджено ефективність фіскальної децентралізації місцевих бюджетів України. Автором розкрито основні законодавчі новації у сфері фіскальної децентралізації і визначено головні аспекти реформування бюджетного та податкового законодавства. У статті відображено те, як реформа місцевих бюджетів вплинула на абсолютні показники фіскальної децентралізації. Результатом дослідження є пропозиція щодо вдосконалення процесу фіскальної децентралізації на місцевому рівні через прийняття нових нормативно-законодавчих актів для підвищення ефективності вищезазначеного процесу.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, місцевий бюджет, ВВП, державний бюджет, бюджетно-податкова політика.

Демьянчук Ольга Ивановна,*кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, учета и аудита,
Национальный университет «Острожская академия»***Иванова Алина Анатольевна,***студентка 5-го курса экономического факультета Национального университета «Острожская академия»*

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ

В статье исследованы вопросы эффективности фискальной децентрализации местных бюджетов Украины. Автором раскрыты основные законодательные новации в сфере фискальной децентрализации и определены основные аспекты реформирования бюджетного и налогового законодательства. Отражено то, как реформа местных бюджетов повлияла на абсолютные показатели фискальной децентрализации. Результатом исследования является предложение по совершенствованию процесса фискальной децентрализации на местном уровне путем принятия новых нормативно-законодательных актов для повышения эффективности фискальной децентрализации.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, местный бюджет, ВВП, государственный бюджет, бюджетно-налоговая политика.

Olha Demianchuk,*PhD, associate professor of Finance, Accounting and Auditing Department,
The National University of Ostroh Academy***Alina Ivanova,***Student the National University of «Ostroh Academy» Faculty of Economics*

ESTIMATION OF EFFECTIVENESS OF FISCAL DECENTRALIZATION OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

The article investigates the effectiveness of fiscal decentralization of local budgets in Ukraine. The author reveals the major novations within the fiscal decentralization legislation and the main aspects reformation within the budget and taxation areas. Furthermore, the article shows how reform of local budgets has influenced the absolute indices of fiscal decentralization. The author sums up by suggesting the ways to improve the process of fiscal decentralization at local levels through the adoption of new legislation in order to increase the effectiveness of fiscal decentralization.

Key words: fiscal decentralization, a local budget, GDP, state budget, fiscal policy.

Постановка проблеми. Однією із головних проблем міжбюджетних відносин в Україні є високий рівень фіскальної централізації. Таке явище в економіці країни стримує, а точніше – не надає повноважень органам місцевого самоврядування до вирішення важливих соціально-економічних питань ре-

гіонального масштабу. Крім того, що органи місцевого самоврядування не мають повноважень здійснювати діяльність у межах регіону, то і не мають для цього достатнього фінансового забезпечення, що можливе винятково під час здійснення фіскальної децентралізації.

Оптимальний розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади і перерозподіл фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами є однією з найбільш актуальних проблем на сьогодні, що потребує дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання щодо оцінки ефективності фіскальної децентралізації місцевих бюджетів присвячена велика кількість наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених. Серед них: Л. Бабич, Г. Блохінгер, О. Дем'янчук, В. Кравченко, Е. Лібанова, Р. Масгрейв, В. Оутс, К. Павлюк, С. Романюк, Г. Старостенко, В. Федосов та інші. Проте є необхідність подальшого дослідження та оцінки ефективності фіскальної децентралізації на формування місцевих бюджетів через динамічність бюджетно-податкових змін у вітчизняному законодавстві.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в оцінці ефективності фіскальної децентралізації місцевих бюджетів України. Завдання дослідження – оцінити ефективність фіскальної децентралізації місцевих бюджетів України.

Виклад основного матеріалу. Фіскальна децентралізація означає розширення та зміцнення повноважень місцевого і регіонального самоврядування за умови формування місцевих бюджетів з отриманих податків та інших обов'язкових платежів. Інакше кажучи, це є способом наближення податків до їх платників, оскільки податки повинні витрачатися там, де вони були зібрані.

Україна стала на шлях фіскальної децентралізації зовсім недавно. 28 грудня 2014 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» і «Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких інших законів України щодо податкової реформи» [1; 2].

Починаючи з 2015 р., джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено завдяки передачі з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів. Зокрема, тепер місцева влада збирає 100% плати за надання адмінпослуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств. Водночас у місцеві бюджети надходять збори з роздрібного продажу підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів) за ставкою 5% вартості реалізованого товару. Крім того, внаслідок податкових змін у 2014 р., з 2015 р. до місцевих податків і зборів віднесено податки на майно, зокрема, плата за землю, що суттєво вплинуло на зміну структури доходів місцевих бюджетів [3].

Проаналізувавши податкові зміни задля фіскальної децентралізації, варто оцінити ефективність їх запровадження для місцевих бюджетів України, а саме – проаналізувати позитивні та негативні аспекти.

Позитивним аспектом фіскальної децентралізації є зростання власних ресурсів місцевих бюджетів. За даними таблиці 1 протягом 2013–2015 рр. спостерігається тенденція до збільшення загального обсягу місцевих податків та зборів. У 2014 р. цей показник збільшився на 750 млн грн, або 10,3%, порівняно з показником попереднього року. Натомість у 2015 р. загальний обсяг місцевих податків та зборів збільшився на 18 975 млн грн, або на 235,2%, що пов'язано насамперед із тим, що до місцевих податків та зборів віднесено плату за землю. Завдяки таким законодавчим новаціям місцеві податки і збори посіли друге місце за джерелом наповнення місцевих бюджетів і складають 22,4% у структурі доходів місцевих бюджетів України.

Таблиця 1

Динаміка надходжень місцевих податків і зборів місцевих бюджетів України за 2013–2015 рр.

Показники	Роки			Абсолютний приріст, млн грн		Темп приросту, %	
	2013	2014	2015	2014-2013	2015-2014	2014/2013	2015/2014
Місцеві податки і збори, млн грн	7316,2	8066,2	27041,2	750	18975	10,3	235,2
Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, %	7	8	22,4	1	14,4	*	*

Джерело: побудовано автором на основі даних Міністерства фінансів України та Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень України.

Визначальним податковим надходженням, що спричинив зростання загального обсягу місцевих податків та зборів є плата за землю. Станом на 2015 р. його обсяг становив 14 831 млн грн, а в доходах місцевих бюджетів склав 12,3% від загального їх обсягу.

Зростання доходів місцевих бюджетів у 2015 р. на 19 млрд грн порівняно з 2014 р. відбулося переважно завдяки росту надходжень від єдиного податку в обсязі 3,5 млрд грн та закріплення 5% акцизного податку на роздрібний продаж підакцизних товарів за місцевими бюджетами, надходження від якого склали 7,7 млрд грн. Кошти від акцизного податку органи місцевої влади спрямовують на комунальне

дорожнє господарство, при цьому самостійно вирішують, які об'єкти першочергово потрібно ремонтувати або будувати [4].

Варто зазначити, що до здійснення реформи фіскальної децентралізації органи місцевого самоврядування отримували кошти на ремонт та побудову доріг із державного бюджету. Така форма надання коштів називалася субвенцією, яку надавали переважно на кінець року й отримати її було вкрай важко. З цього випливає, що державою централізовано визначалося, які об'єкти і в яких обсягах фінансувати. Проте на сьогодні ситуація радикально помінялася з цього приводу, оскільки органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед територіальною громадою за використання коштів на розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

Серед показників, які ілюструють результат перших кроків до фінансової незалежності місцевих бюджетів, виділяють так званий показник фіскальної централізації, що є протилежним процесом до процесу фіскальної децентралізації. Протягом 2013–2014 рр. рівень фіскальної централізації поступово збільшився із 76,2% до 77,8%, а рівень децентралізації навпаки – зменшився з 23,8% до 22,2% відповідно (таблиця 2).

Таблиця 2

Динаміка доходів зведеного, державного та місцевих бюджетів України за 2013–2015 рр.

Доходи	Роки			Абсолютний приріст, млрд грн	
	2013	2014	2015	2014-2013	2015-2014
Зведений бюджет, млрд грн	442,8	455,8	652	13	196,2
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн:	337,6	354,6	531,5	17	176,9
<i>частка у доходах зведеного бюджету, %</i>	76,2	77,8	81,5	*	*
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн:	67,9	70,2	99,8	-4,1	19,4
<i>частка у доходах зведеного бюджету, %</i>	15,3	15,4	15,3	*	*

Джерело: побудовано автором на основі даних Міністерства фінансів України та Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень України.

Незважаючи на те, що з 2015 р. були введені в реалізацію законодавчі інновації, тенденція у поточному році не змінилася. Зниження частки доходів місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету України спостерігається і у 2015 р., де цей показник досяг рівня 15,3%. Натомість частка доходів Державного бюджету в доходах Зведеного бюджету України помітно збільшується. Така тенденція свідчить про те, що рівень фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету продовжує зростати і збільшується показник фіскальної централізації, що є абсолютно протилежним процесом, ніж очікувалося законодавчими ініціативами.

Незважаючи на отримані позитивні, результати реформи фіскальної децентралізації існують певні проблеми у структурі міжбюджетних відносин, що потребують негайного вирішення. Серед них слід відзначити високий рівень централізації та фінансової незалежності місцевих бюджетів від Державного бюджету України. Така проблема яскраво виражена в тенденції зниження частки доходів місцевих бюджетів у ВВП (таблиця 3).

Таблиця 3

Динаміка питомої ваги доходів бюджету у ВВП України за 2008–2015 рр. (%)

Роки	Частка доходів Зведеного бюджету у ВВП України	Частка доходів Державного бюджету у ВВП України			Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП України		
		Доходи	Трансферти	Всього	Доходи	Трансферти	Всього
2008	31,4	23,6	0,8	24,4	7,8	6,7	14,5
2009	29,9	22,1	0,9	23	7,8	7	14,8
2010	28,1	20,9	0,6	21,5	7,2	7	14,2
2011	29,5	23,1	0,2	23,3	6,4	7	13,4
2012	30,5	23,6	0,1	23,7	6,9	8,5	15,4
2013	29,1	22,2	0,1	22,3	6,9	7,6	14,5
2014	29,2	22,7	0,1	22,8	6,5	8,3	14,8
2015	31,8	26,5	0,2	26,7	5,2	9,3	14,5

Джерело: побудовано автором на основі даних Міністерства фінансів України та Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень України.

За даними таблиці 3 показник частки доходів Зведеного бюджету України у ВВП має досить неорідну тенденцію. Протягом 2008–2011 рр. цей показник зменшується, а у 2012 р. помітно зростає до рівня 30,5%. Натомість протягом наступних років до 2014 р. цей показник зменшується. У 2015 р. частка доходів Зведеного бюджету у структурі ВВП займає 31,8%, що є найвищим показником за весь проаналізований період.

Питома вага доходів Зведеного бюджету України у ВВП є узагальнюючим показником, що містить як доходи державного, так і місцевих бюджетів.

Натомість варто з'ясувати, завдяки яким доходам, державного чи місцевого бюджетів, відбулося збільшення чи зменшення загального показника.

Показник питомої ваги доходів Зведеного бюджету у ВВП України протягом 2014–2015 рр. збільшився з 29,2% до 31,8%. Аналогічною тенденцією вирізняється показник питомої ваги доходів державного бюджету у ВВП України. Натомість питома вага доходів місцевого бюджету помітно зменшується: з 6,5% у 2014 р. до 5,2% у 2015 р.

Таким чином, за проаналізований період вищезазначені показники засвідчили негативний результат фіскальної децентралізації. Така оцінка підтверджується тенденцією до збільшення показника питомої ваги доходів Державного бюджету та зменшенням питомої ваги доходів місцевих бюджетів у ВВП України. Це означає, що показник централізації у 2015 р. збільшився, а децентралізації – зменшився.

Для того, щоб визначити оцінку ефективності фіскальної децентралізації, варто звернути увагу на такий показник, як частка місцевих видатків у загальнодержавних видатках країни. Показником, який засвідчує високий рівень децентралізації є частка місцевих податків у загальному обсязі загальнодержавних видатків на рівні 45%. Середній рівень фіскальної децентралізації описує цей показник на рівні 30–45%, а низький – менше ніж 30%. Проаналізувавши цей показник в Україні, рівень фіскальної децентралізації за видатками є середнім.

Як показано на рис. 2 протягом 2012–2015 рр. показник фіскальної децентралізації поступово зменшується і коливається в межах середнього рівня. Найвищого значення цей показник досяг у 2012 р. на рівні 44,9%. А найнижчого рівня – у 2015 р. і становив 41,1%. Здавалося б, що після проведення у 2014 р. законодавчих новацій щодо бюджетної децентралізації варто було б очікувати зворотного процесу, проте на графіку видно очевидне.

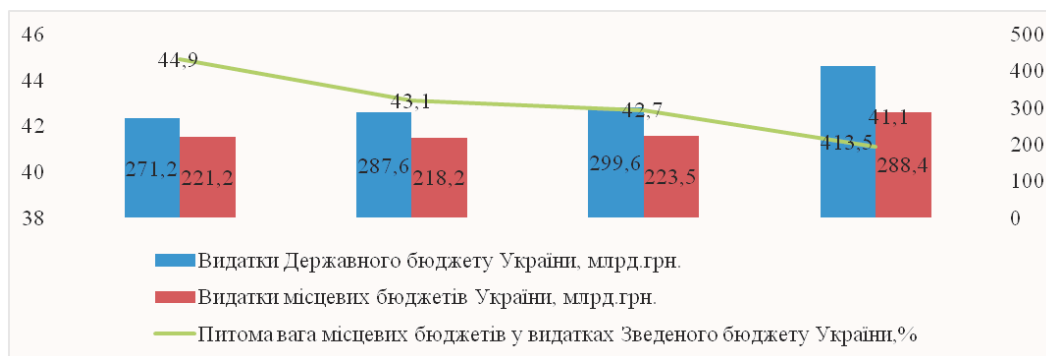


Рис. 2. Питома вага видатків місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету України протягом 2012–2015 рр. (коефіцієнт децентралізації за видатками)

Джерело: побудовано автором на основі даних Міністерства фінансів України та Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень України.

Показник фіскальної децентралізації зменшився насамперед завдяки збільшенню видатків Державного бюджету України майже вдвічі. Натомість видатки місцевих бюджетів також збільшилися, проте незначними темпами. Таке збільшення відбувалося завдяки збільшенню видатків на оборону, що покривалося через надходження від військового збору.

Висновки. Отже, за результатами проведеного дослідження стає очевидним той факт, що реалізація політики фіскальної децентралізації була здійснена на недосконалому рівні. Про це свідчать проаналізовані показники, які якнайповніше спроможні охарактеризувати ефективність фіскальної децентралізації на місцевому рівні. Позитивним ефектом проведеної політики є динамічне збільшення загального обсягу місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів України. Головним наповнювальним джерелом місцевих податків та зборів стала плата за землю. Серед негативних аспектів вищезазначеної політики є збільшення частки доходів Державного бюджету України та зменшення частки доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України. Крім того, спостерігається тенденція до збільшення показника питомої ваги доходів Державного бюджету та зменшенням питомої ваги доходів місцевих бюджетів у

ВВП України. Це означає, що показник централізації у 2015 р. збільшився, а децентралізації – зменшився. Таким чином, подальша реалізація політики фіскальної децентралізації на місцевому рівні повинна гарантувати реальну фінансову незалежність місцевих бюджетів та фіскальну і бюджетну децентралізацію.

Література:

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII.
2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 р. № 71 VIII.
3. Дем'янчук О. І. Вплив бюджетно-податкового потенціалу регіону на формування доходів місцевих бюджетів України / О. І. Дем'янчук // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки», випуск 16/2016. – Ч 1. – Вид-во: «Видавничий дім «Гельватика» – С. 108–112.
4. Дем'янчук О. І. Особливості формування доходів місцевих бюджетів України в умовах бюджетно-податкових змін / О. І. Дем'янчук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» : науковий журнал. – Острог : Вид-во НУ«ОА», червень, 2016. – № 1(29). – С. 95–99.
5. Крисоватий А. І. Адміністрування податків в Україні : організація та напрямки трансформації : моногр. / А. І. Крисоватий, Т. Л. Томнюк. Тернопіль : ВПЦ, «Економічна думка ТНЕУ», 2012. – С. 212.
6. Проць Н. В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н. В. Проць. – 2015. – № 1(17). – С. 221–227.
7. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua>.
8. Офіційний сайт Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>.
9. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.gov.ua>.